

На правах рукописи

Нурутдинова Резеда Инсафовна

**Институт межпарламентского сотрудничества субъектов
Российской Федерации:
конституционно - правовое исследование**

**Специальность: 12.00.02 – Конституционное право; конституционный
судебный процесс; муниципальное право (юридические науки)**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Казань 2013

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и административного права ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Хабибуллина Гульнара Рушановна

Официальные оппоненты: **Виноградов Вадим Александрович**, доктор юридических наук, профессор, Российская правовая академия Минюста России, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права;

Вайман Аркадий Борисович, кандидат юридических наук, Казанский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия правосудия», старший преподаватель.

Ведущая организация: ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского»

Защита состоится 29.11.2013г. в 10.00 на заседании Диссертационного совета Д 212.081.26 по защите на соискание ученой степени доктора (кандидата) юридических наук при ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», по адресу: 420008, Казань, ул. Кремлевская, 18, ауд. 335

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», с электронной версией автореферата на сайте университета www.kpfu.ru

Автореферат разослан «28» октября 2013 года

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



Г.Р. Хабибуллина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Обновление конституционного законодательства в Российской Федерации способствовало развитию межпарламентского сотрудничества на уровне субъектов Российской Федерации по нескольким основным направлениям: между палатами и комитетами палат Федерального Собрания Российской Федерации и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представительными органами государственной власти субъектов иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств, международными организациями. При этом наибольшей эффективностью отличается вертикальное межпарламентское сотрудничество законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации с палатами и комитетами Федерального Собрания Российской Федерации, а интенсивностью – двусторонние и многосторонние межпарламентские взаимосвязи законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации в рамках внутрифедерального правового пространства.

Становление межпарламентских связей и контактов потребовало от субъектов Российской Федерации формирования нового законодательства в данной сфере парламентской деятельности, обоснование их функционирования как одной из значимых прерогатив региональной законодательной власти, а также обращения к договорным формам правового регулирования и процедурам их практического обеспечения.

Дальнейшее развитие и совершенствование межпарламентского сотрудничества в субъектах Российской Федерации во многом определяется состоянием и уровнем федеративных отношений в Российской Федерации.

Так, реализация правовых основ межпарламентского сотрудничества на горизонтальном уровне федеративных отношений в Российской Федерации протекают в настоящее время в нескольких основных формах, каждая из которых нуждается в отдельном исследовании: прямые взаимосвязи законодательных (представительных) органов государственной власти, функционирующие помимо межрегиональных парламентских объединений (ассоциаций); отношения, складывающиеся между законодательными (представительными) органами государственной власти в рамках межрегиональных парламентских объединений (ассоциаций); отношения, складывающиеся между межрегиональными парламентскими объединениями (ассоциациями).

В диссертационной работе основное внимание уделяется прямым внутрифедеральным взаимоотношениям законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Степень научной разработанности проблематики диссертационного исследования. Следует отметить, что правовые проблемы внутрифедерального межпарламентского сотрудничества на уровне субъектов Российской Федерации разработаны недостаточно полно в современной юридической науке. Вместе с тем их исследование необходимо не только для восполнения пробела в научных знаниях по проблемам парламентаризма и федерализма, а также в практических целях.

С точки зрения предмета исследования важное значение имеют труды тех авторов, в которых анализируются общетеоретические проблемы выбранной темы: С.С. Алексеева, Р. Давида, В.Н. Карташова, В.Н. Марченко, В.Н. Протасова, Ю.С. Решетова, Ю.А. Тихомирова и др.

В исследовании использовались научные труды по проблемам федерализма и парламентского права, в которых рассмотрены теоретические и

прикладные вопросы межпарламентского сотрудничества в Российской Федерации: С.А. Авакьяна, Е.С. Аничкина, М.В. Баглая, А.В. Безрукова, О.Н. Булакова, В.Н. Варламова, И.В. Гранкина, М.В. Глигич-Золотаревой, М.В. Демидова, Н.М. Добрынина, Б.Л. Железнова, А.П. Жидкова, М.Ф. Казанцева, М.Н. Карасева, И.А. Кравца, Е.И. Козловой, Е.В. Колесникова, Е.В. Кондрашовой, А.Н. Кокотова, А.В. Кузнецова, О.Е. Кутафина, В.А. Лебедева, И.В. Лексина, А.П. Любимова, Ж. Макру, Р.М. Мусаевой, В.В. Невинского, Т.Т. Озиева, И.П. Окулича, Н.В. Онишко, Н.В. Райзмана, И.М. Степанова, Н.А. Сыроедова, И.А. Умновой, Т.Я. Хабриевой, Г.Р. Хабибуллиной, В.А. Черепанова, В.Е. Чиркина и др.

Также для раскрытия темы диссертационного исследования были изучены труды иных отраслевых юридических наук: С.В. Бахина, Ю.А. Борко, Л.Т. Кривенко, Г.И. Курдюкова, И.И. Лукашука, В.Н. Лихачева, Л.Х. Мингазова, М.В. Молодцова, А.А. Силина, А.В. Соловьева, Б.Н. Топорнина, Г.И. Тункина, Н.А. Ушакова, С.А. Хабарова, С.В. Черниченко, М.Л. Энтина и др.

Особое внимание в работе уделялось немногочисленным диссертационным исследованиям, в которых рассматривались отдельные аспекты сотрудничества законодательных (представительных) органов государственной власти: А.А. Гончарова «Горизонтальный уровень федеративных отношений: вопросы правового регулирования отношений между субъектами Российской Федерации, представленной к защите в 2002 году; Ю.Ю. Бойко «Конституционно-правовые основы межпарламентского сотрудничества: на примере Российского парламента», представленной к защите в 2004 году; М.А. Мещеряковой «Конституционно-правовой механизм взаимодействия субъектов Российской Федерации», представленной к защите в 2011 году.

Объектом исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере регулирования и реализации межпарламентских

связей и сотрудничества между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты, регулирующие межпарламентское сотрудничество законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научные положения и выводы, содержащиеся по данной проблематике в трудах ученых-правоведов, современная межпарламентская договорная практика.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является разработка комплексного научного представления о конституционно-правовом институте межпарламентского сотрудничества законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на горизонтальном уровне федеративных отношений в Российской Федерации.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- раскрыть содержание понятия межпарламентского сотрудничества в субъекте Российской Федерации как правового явления и института конституционного права;
- установить правовые основы межпарламентского сотрудничества в субъектах Российской Федерации, выявить основные принципы и модели правового регулирования межпарламентских связей в Российской Федерации;
- рассмотреть статус законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как субъекта межпарламентского сотрудничества в Российской Федерации;
- определить особенности правовых форм межпарламентского сотрудничества в субъектах Российской Федерации;
- раскрыть особенности разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации применительно к межпарламентскому сотрудничеству в субъектах Российской Федерации;

- обобщить и проанализировать практику межпарламентского сотрудничества законодательного (представительного) органа государственной власти отдельного субъекта Российской Федерации (Республика Татарстан);

- разработать предложения по совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере межпарламентского сотрудничества на горизонтальном уровне федеративных отношений в Российской Федерации.

Методологическая основа диссертационного исследования. При решении поставленных задач автор опирался на современные методы познания, разработанные современной наукой и апробированные практикой. Из специальных научных методов применялись системно-структурный, формально-юридический, исторический, а также сравнительно-правовой метод познания. Использовались законы и категории диалектики (единство исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего, особенного и единичного), и методологические приемы анализа и синтеза, сравнения и обобщения, индукции и дедукции.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, нормы международного права, федеральные законы, договоры и соглашения между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, конституции (уставы), законы и подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, соглашения (протоколы) между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что межпарламентское сотрудничество законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации рассматривается в качестве правового института

конституционного права. В ходе реализации поставленных задач автором получены следующие результаты:

- выявлена сущность межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации как одного из направлений деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти;
- выявлена совокупность общественных отношений составляющих предмет регулирования правового института межпарламентского сотрудничества законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
- сформулировано понятие межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации как правового института отрасли конституционного права;
- выделены принципы правового регулирования института межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации;
- установлены основные модели правового регулирования института межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации;
- систематизированы договорные процедуры, составляющие организационно-правовую основу института межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации;
- определена юридическая природа соглашений (протоколов) о межпарламентском сотрудничестве субъектов Российской Федерации;
- сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования института межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие выводы и положения, обладающие элементами научной новизны:

1. Как институт конституционного права межпарламентское сотрудничество в субъектах Российской Федерации представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих взаимоотношения законодательного (представительного) органа государственной власти с

иными представительными органами государственной власти, а также межпарламентскими объединениями (ассоциациями) на началах равенства, координации и партнерства, а также связанную с ними процессуально-организованную деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти и его структурных подразделений.

Правовой институт межпарламентского сотрудничества в субъекте Российской Федерации составляет вторичный элемент конституционного права как отрасли российского права, а также парламентского права как формирующейся подотрасли конституционного права.

2. Предметом правового регулирования института межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации являются общественные отношения формирующие одно из направлений деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти, призванное в пределах его компетенции, установленной федеральным и региональным законодательством, а также на договорно-правовых основах содействовать в определенных организационно-правовых формах развитию равноправных отношений между субъектами Российской Федерации в социально-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной и иных сферах, представляющих взаимный интерес, а также обеспечивать добросовестное выполнение взятых на себя обязательств.

3. Правовое регулирование межпарламентских взаимосвязей законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации основывается на принципах сочетания централизации и децентрализации, координации и партнерства, симметрии и асимметрии, содержание и соотношение которых определяется кругом участников и правовыми формами межпарламентского сотрудничества.

4. В субъектах Российской Федерации сложилось несколько основных моделей правового регулирования межпарламентского сотрудничества. Особенность первой модели выражается в том, что в субъекте Российской Федерации определяются исключительно процедуры заключения,

исполнения и расторжения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей на основе федерального законодательства, в то время как нормы о внутрифедеральных межпарламентских связях законодательного (представительного) органа государственной власти фактически остаются несистематизированными. В результате нормы о праве субъекта Российской Федерации осуществлять международные и внешнеэкономические связи выступают правовой основой регулирования внутригосударственного межпарламентского сотрудничества региональных представительных органов государственной власти.

Особенность второй и наиболее эффективной модели правового регулирования межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации заключается в том, что субъект Российской Федерации принимает единый законодательный акт о заключении, исполнении и прекращении действия соглашений об осуществлении межрегиональных, международных и внешнеэкономических связей, формируя, тем самым, комплексный институт межрегионального сотрудничества субъекта Российской Федерации, составной частью которого выступает институт межпарламентского сотрудничества законодательного (представительного) органа государственной власти, имеющий внутреннюю дифференциацию в зависимости от круга его участников.

Специфика третьей модели правового регулирования межпарламентского сотрудничества на горизонтальном уровне федеративных отношений в Российской Федерации выражается в том, что в субъекте Российской Федерации отсутствует специальный закон о межрегиональных и (или) международных и внешнеэкономических связях и, соответственно, главными регуляторами межпарламентских связей законодательного (представительного) органа государственной власти выступают единичные правовые нормы, зафиксированные в конституции (уставе), законе и ином нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации, законах других субъектов Российской Федерации о межрегиональных, международных и

внешнеэкономических связях, а также в соглашениях (протоколах) о сотрудничестве законодательных (представительных) органов государственной власти.

5. Реализация норм института межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации на горизонтальном уровне федеративных отношений в Российской Федерации осуществляется посредством договорных процедур, образующих в совокупности договорный механизм межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации. Несмотря на отдельные различия в процессуальных действиях, к договорным процедурам межпарламентского сотрудничества законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся: процедуры, связанные с выдвижением предложений о заключении межпарламентских соглашений (протоколов); процедуры ведения переговоров о заключении межпарламентских соглашений (протоколов); процедуры наделения полномочиями на ведение переговоров о заключении межпарламентских соглашений (протоколов); процедуры вступления в силу межпарламентских соглашений (протоколов); процедуры по обеспечению выполнения межпарламентских соглашений (протоколов); процедуры внесения изменений и дополнений к межпарламентским соглашениям (протоколам); процедуры прекращения действия межпарламентских соглашений (протоколов) и их правовые последствия; процедуры приостановления действия межпарламентских соглашений (протоколов) и их правовые последствия; применение согласительных процедур для разрешения возникающих споров в связи с исполнением межпарламентских соглашений (протоколов).

6. Одной из тенденций дальнейшего развития и укрепления института межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации, основанного на принципах децентрализации, кооперации и партнерства, выступает модельное правотворчество в виде создания Модельного (типового) соглашения (протокола) о сотрудничестве

законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации на уровне Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей) либо на уровне межрегиональных парламентских объединений (ассоциаций) в Российской Федерации.

7. Соотношение института межпарламентского сотрудничества субъектов Российской Федерации и института разграничения предмета ведения и полномочий в Российской Федерации предполагает рамочный характер федерально-правового регулирования горизонтальных межпарламентских связей и отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

8. Межпарламентские соглашения (протоколы) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации представляют собой самостоятельный вид внутрифедеральных конституционно-правовых договоров, обладающих собственным объектом и предметом регулирования, содержанием в виде принципов, целей, задач, основных направлений сотрудничества, организационно-правовых форм координации и мониторинга сотрудничества, срока действия и субъектного состава.

Статус межпарламентских соглашений (протоколов) в нормативно-правовой системе субъекта Российской Федерации требует дальнейшей доработки в части определения их места, юридической силы, соотношения с законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, применения форм государственного контроля.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется существенным дополнением: теории системы конституционного парламентского права как отрасли права в части развития ее положений о правовом институте межпарламентского сотрудничества субъектов

Российской Федерации; теории договорно-правового регулирования горизонтальных федеративных отношений в Российской Федерации с участием законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; теории источников конституционного права в части исследования юридических свойств соглашений (протоколов) о межпарламентском сотрудничестве законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также механизма их реализации.

Практическая значимость диссертационного исследования. Выводы и рекомендации, содержащиеся в работе, могут быть использованы для совершенствования правотворческой и правоприменительной практики в сфере межпарламентского сотрудничества законодательных (представительных) органов государственной власти в Российской Федерации. Результаты исследования могут быть также использованы в дальнейшей научно-исследовательской деятельности по проблемам парламентаризма, а также в процессе преподавания курсов и спецкурсов по конституционному и парламентскому праву, при разработке учебно-методической и учебной литературе по указанным дисциплинам.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация обсуждена и рекомендована к защите кафедрой конституционного и административного права Казанского (Приволжского) федерального университета. Основные положения диссертации изложены в опубликованных автором работах.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, каждая из которых включает по два параграфа, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Первая глава «Общетеоретические и правовые основы межпарламентского сотрудничества в федеративном государстве» состоит из двух параграфов и посвящается исследованию содержания и

соотношения понятий сотрудничество и партнерство в юридической науке, их значение для становления и развития внутригосударственных межпарламентских отношений, а также правовому регулированию межпарламентского сотрудничества в Российской Федерации.

В первом параграфе *«Понятие сотрудничества и партнерства в современной юридической науке и их значение для регулирования межпарламентских связей и отношений»* обосновывается необходимостью разработки в науке конституционного права комплексного института межпарламентского сотрудничества, который в диссертационном исследовании определен в качестве системы правовых норм, регулирующих публично-правовые отношения, сторонами которых выступают законодательные (представительные) органы государственной власти, а в ряде случаев и межпарламентские организации (межпарламентские ассоциации), деятельность которых осуществляется в целях реализации предусмотренных соглашениями и протоколами программ.

Необходимость раскрытия содержательных характеристик межпарламентского сотрудничества предполагает изучение ее соотношения с целым рядом смежных правовых понятий, таких, как: «межпарламентское сотрудничество», «межпарламентские связи», «межпарламентское взаимодействие», «межпарламентские контакты», «механизм межпарламентского сотрудничества», «механизм осуществления межпарламентских связей» и т.п. Причем определение их объема и функционального назначения невозможно без выделения базового понятия, в качестве которого выступает категория «сотрудничество». Кроме того, в диссертационной работе анализируются отдельные отраслевые категории, тесно связанные с понятием «сотрудничество», а именно: социальное партнерство в трудовом праве, государственно-частное партнерство в гражданском праве, парламентские контакты и парламентская дипломатия в конституционном (парламентском) праве, межрегиональное сотрудничество в международном праве, а также в конституционном праве.

В работе также отмечается, что в юридической науке различают два основных термина, характеризующих различные виды межрегионального взаимодействия внутри государства и за ее пределами – «сотрудничество» и «партнерство». Сравнительно-правовой анализ указанных категорий позволил сделать вывод о том, что они не только имеют определенную близость, но и обладают спецификой, обусловленной предметом правового регулирования соответствующей отрасли права.

Что касается их законодательного оформления, то в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации без особой детализации и определения содержания термин «межпарламентское сотрудничество» стал находить все более широкое употребление.

Применительно к межпарламентскому сотрудничеству в конституционном праве, следует отметить следующие специфические черты.

1. Межпарламентское сотрудничество осуществляется на различных уровнях взаимодействия законодательной власти: оно может выступать в качестве разновидности как внутригосударственной, так и международно-правовой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

2. В федеративном государстве основные направления межпарламентского сотрудничества зависят от разновидности высших представительных учреждений.

3. В контексте международного и национального права категории «сотрудничество» и «партнерство», не являясь тождественными, отражают разную степень доверительности в отношениях между субъектами политико-правовых отношений, а также выступают основными категориями для межпарламентских связей (внешних, внутренних).

В качестве необходимых условий партнерства и сотрудничества в межпарламентских отношениях определяются сближение и гармонизация

правовых систем (международные связи), а также действующего законодательства (внутригосударственные межпарламентские отношения).

Во втором параграфе первой главы *«Правовое регулирование межпарламентского сотрудничества в Российской Федерации»* рассматриваются основы правового регулирования организации и осуществления межпарламентского сотрудничества в Российской Федерации.

Правовые акты, определяющие межпарламентское сотрудничество законодательных органов государственной власти Российской Федерации необходимо рассматривать как самостоятельный институт парламентского права в Российской Федерации, основой которого являются три группы источников:

1. Федеральные источники: Конституция Российской Федерации; постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации; общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации; федеральные конституционные законы, федеральные законы; нормативные правовые акты, изданные Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; федеральные межпарламентские договоры и соглашения; подзаконные нормативные правовые акты Российской Федерации, в виде указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации;

2. Нормативные договоры, сторонами которых выступают публично-правовые образования в виде Российской Федерации и субъектов Российской Федерации: договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и соглашения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3. Региональные источники: конституции и уставы субъектов Российской Федерации; постановления и определения конституционных

(уставных) судов субъектов Российской Федерации; законы и иные нормативные правовые акты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации; подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в виде указов (постановлений) и распоряжений высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), постановлений и распоряжений высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации; договоры между органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Специфика парламентских отношений в виде их двухуровневости, система источников парламентского права (федеральной, федерально-региональной, региональной компетенции) обусловлена, с одной стороны, действием принципа федерализма, а с другой – автономной природой высших представительных учреждений в Российской Федерации, что позволяет установить градацию субъектов, заключающих межпарламентские соглашения, а именно:

1. Международные парламентские соглашения заключаются Федеральным Собранием Российской Федерации, так как внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира относятся к исключительному ведению Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что Конституция Российской Федерации закрепила координацию международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что позволяет субъектам Российской Федерации заключать межпарламентские соглашения с составными частями иностранных государств;

2. Соглашения между Федеральным Собранием Российской Федерации и законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, которые заключены по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и по предметам ведения субъектов Российской Федерации.

3. Соглашения (протоколы) между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации могут заключаться как по предметам собственного ведения, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, но вне пределов полномочий Российской Федерации.

Развитие законодательства субъектов Российской Федерации в сфере межпарламентского сотрудничества является основой для дальнейшего развития и совершенствования взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выступает базовым для развития данного института в регламентах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Глава вторая **«Правовые формы межпарламентского сотрудничества в субъектах Российской Федерации»** состоит из двух параграфов, где первый параграф *«Законодательный (представительный) орган государственной власти как субъект межпарламентского сотрудничества в Российской Федерации»* посвящается рассмотрению Федерального Собрания Российской Федерации и законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в качестве самостоятельных субъектов межпарламентского сотрудничества.

Внутригосударственное межпарламентское сотрудничество федерального парламента осуществляется в двух формах: 1) заключение соглашений между Федеральным Собранием Российской Федерации и законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации; 2) через Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации вправе осуществлять международное и внутригосударственное межпарламентское сотрудничество, руководствуясь федеральным и региональным законодательством.

Основным подзаконным правовым актом, регулирующим деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, является регламент. Правовой анализ регламентов региональных парламентов выявил особенности правового регулирования межпарламентского сотрудничества в них.

Взаимодействие между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации происходит в трех формах: заключение соглашений; объединение в межрегиональные парламентские ассоциации; вступление законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в межрегиональные ассоциации парламентов.

Сегодня формируется еще одна форма межпарламентского сотрудничества, а именно, заключение соглашений между парламентскими ассоциациями.

Во втором параграфе *«Договоры (соглашения) законодательных (представительных) органов государственной власти в сфере межпарламентского сотрудничества (по материалам Приволжского*

федерального округа)» исследуются договорные формы сотрудничества региональных парламентов в горизонтальных федеративных отношениях.

Сотрудничество между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации оформляются в виде соглашений и протоколов. Проколы и соглашения, как правило, преследуют единую цель – развитие межпарламентских связей и обмен опытом законотворческой деятельности.

На наш взгляд, соглашение – это детально оформленный протокол. Поэтому не следует проводить определенной градации между ними. Полагаем, что нет никаких юридических оснований для оформления межпарламентского сотрудничества в двух самостоятельных правовых формах (соглашения и протоколы).

По нашему мнению, межпарламентское сотрудничество субъектов Российской Федерации посредством межрегиональных ассоциаций парламентов является более эффективным, чем заключение соглашений между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В первую очередь, это связано с тем, что через деятельность ассоциаций привлекается внимание широкого круга субъектов (региональные парламенты, федеральные и региональные органы исполнительной власти, общественные организации) к существующим проблемам в сфере законодательного регулирования общественных отношений, и реализации норм федеральных и региональных законов, что становится толчком для совершенствования законодательства и преодоления существующих проблем.

Для дальнейшего развития института межпарламентского сотрудничества на данном этапе востребована разработка на уровне межрегиональных парламентских ассоциаций Модельного (типового) соглашения о сотрудничестве законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В третьей главе **«Правовые процедуры организации межпарламентского сотрудничества в субъектах Российской Федерации»** рассматривается порядок заключения межпарламентских соглашений между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также практика и проблемы межпарламентского сотрудничества в одном субъекте Российской Федерации (Республика Татарстан).

В первом параграфе *«Порядок заключения межпарламентских соглашений между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации»* выявляются и систематизируются основные правовые процедуры межпарламентского сотрудничества высших представительных учреждений субъектов Российской Федерации в рамках горизонтальных федеративных отношений. При этом отмечается, что в настоящее время в субъектах Российской Федерации все еще продолжается процесс формирования законодательных основ межпарламентского сотрудничества, совершенствуются основные модели его правового обеспечения.

С точки зрения факта разработки и принятия специального закона, регламентирующего межпарламентские связи и отношения, установления сферы его применения, субъекты Российской Федерации подразделяются на несколько групп. В первой группе состоят субъекты Российской Федерации, которые законодательно определяют исключительно процедуру заключения, утверждения, опубликования, приостановления и расторжения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов государственной власти субъекта (Республика Мордовия, Сахалинская область); во второй – субъекты Российской Федерации, устанавливающие в форме закона порядок заключения, выполнения и прекращения действия соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей и межрегиональное сотрудничество органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Тульская и Новосибирская области); в

третью группу входят субъекты Российской Федерации, предусматривающие дополнительные вопросы к правовому режиму заключения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербург); в четвертой группе находятся субъекты Российской Федерации, не устанавливающие специального законодательного регулирования ни для вопросов заключения и утверждения соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ни для вопросов межпарламентского сотрудничества органов государственной власти субъектов Российской Федерации, включая законодательный (представительный) орган власти (Республика Татарстан).

Несмотря на различия в моделях правового регулирования межпарламентского сотрудничества законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в горизонтальных федеративных отношениях, субъекты Российской Федерации фактически унифицировано подходят к кругу правовых процедур, связанных с их заключением и расторжением.

Как показывает сравнительно-правовой анализ нормативных основ и договорной практики межпарламентского сотрудничества в субъектах Российской Федерации, система правовых процедур, составляющих в совокупности порядок заключения и расторжения соглашений (протоколов) между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации или договорный механизм межпарламентских соглашений (протоколов), включают в себя:

- 1) процедуры, связанные с выдвижением предложений о заключении межпарламентских соглашений (протоколов);
- 2) процедуры ведения переговоров о заключении межпарламентских соглашений (протоколов);
- 3) процедуры наделения полномочиями на ведение переговоров о заключении межпарламентских соглашений (протоколов);

- 4) процедуры вступления в силу межпарламентских соглашений (протоколов);
- 5) процедуры по обеспечению выполнения межпарламентских соглашений (протоколов);
- 6) процедуры внесения изменений и дополнений к межпарламентским соглашениям (протоколам);
- 7) процедуры прекращения действия межпарламентских соглашений (протоколов) и их правовые последствия;
- 8) процедуры приостановления действия межпарламентских соглашений (протоколов) и их правовые последствия;
- 9) применение согласительных процедур для разрешения возникающих споров в связи с исполнением межпарламентских соглашений (протоколов).

Законодательство отдельных субъектов Российской Федерации может предусматривать и иные правовые процедуры: процедуры присоединения к межпарламентским соглашениям (протоколам), как, например, в Сахалинской области, или процедуры разрешения споров по толкованию или применению их положений (Тульская область).

Во втором параграфе *«Практика и проблемы межпарламентского сотрудничества в субъекте Российской Федерации (на примере Республики Татарстан)»* дается анализ современного состояния межпарламентского сотрудничества в одном из субъектов Российской Федерации – Республике Татарстан.

В становлении и развитии внутренних и внешних межпарламентских отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации присутствуют все элементы, необходимые для регулирования федеративных отношений: сочетание централизации и децентрализации, кооперация, которая «подразумевает сотрудничество и взаимную ответственность сторон федеративных отношений, возрастание значения согласительных и кооперативных форм и

процедур взаимодействия»¹, субсидиарность, симметрии и асимметрии, регионализма. Если при регулировании внешних межпарламентских связей и отношений законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации главенствует принцип централизации в сочетании с кооперацией, то при регулировании внутренних межпарламентских отношений преобладают идеи децентрализации, субсидиарности и кооперации.

Согласно принципу децентрализации правовое регулирование вопросов заключения и расторжения горизонтальных межпарламентских соглашений в Российской Федерации составляет разновидность остаточных полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и, соответственно, предмет исключительного ведения субъекта Российской Федерации.

Обращаясь к парламентской практике Республики Татарстан как субъекта Российской Федерации, следует отметить, что становление и развитие горизонтальных связей и отношений Государственного Совета Республики Татарстан с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации первоначально регулировались Конституцией Республики Татарстан и Договором между Российской Федерацией и Республикой Татарстан от 15 февраля 1994 года «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», а в настоящее время – Конституцией Республики Татарстан и иными нормативными правовыми актами Республики Татарстан.

Так, Конституция Республики Татарстан содержит две группы норм о межпарламентском сотрудничестве:

¹ Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: Проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. № 11. 1999. С. 5.

а) норма-принцип о праве Государственного Совета Республики Татарстан законодательного регулирования по предметам ведения Республики Татарстан и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в пределах полномочий Республики Татарстан;

б) норма о конституционных полномочиях Государственного Совета Республики Татарстан участвовать в определении внутренней политики и направлений внешней деятельности, одобрять проект договора о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий, опосредованно связанные с межпарламентскими связями и отношениями.

Что касается действующего законодательства, то в Республике Татарстан отсутствует специальный закон, комплексно регулирующий порядок заключения и расторжения межрегиональных (межпарламентских) соглашений, что составляет пробел в правовом регулировании межпарламентских контактов Государственного Совета Республики Татарстан в Российской Федерации.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, сформулированы основные выводы по вопросам, составляющим предмет исследования, имеющие как теоретическое, так и практическое значение.

**Основные положения диссертации отражены
в следующих публикациях автора**

Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных перечнем ВАК Минобрнауки России:

1. Нурутдинова Р.И. Межпарламентские соглашения, заключаемые между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2013. № 1. С. 36-41.
2. Нурутдинова Р.И. Конституция Российской Федерации как правовая основа внутригосударственного межпарламентского сотрудничества // Бизнес в законе. 2013. № 1. С. 66-69.
3. Нурутдинова Р.И. Основные модели правового обеспечения межпарламентского сотрудничества в субъектах Российской Федерации // Бизнес в законе. 2013. № 4. С. 61-63.
4. Нурутдинова Р.И. Правовые процедуры межпарламентского сотрудничества в субъектах Российской Федерации // Черные дыры в Российском Законодательстве. 2013. № 4. С. 17-20.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

5. Понятие межпарламентского сотрудничества в науке конституционного права // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КФУ. 2011. № 12. С. 307-311.
6. Основные направления совершенствования функции координации в межпарламентском сотрудничестве // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КФУ. 2012. № 13. С. 293-297.
7. Отдельные аспекты соотношения межмуниципального и межрегионального (межпарламентского) сотрудничества субъектов Российской Федерации // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КФУ. 2012. № 13. С. 297-301.

8. Юридические средства межпарламентского сотрудничества в субъектах Российской Федерации // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета КФУ. 2012. № 13. С. 301-304.